



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
PARECER n. 00206/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109568/2022-19

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Direito Administrativo Sancionador. 2. Processo Administrativo Disciplinar. 3. Consulta sobre a competência para instauração e julgamento de processo administrativo disciplinar para investigar a conduta de membros da Diretoria Colegiada e de servidores da Agência Nacional de Transporte Terrestres - ANTT. 4. Competência do Ministro dos Transportes para instauração e processamento dos membros da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT - e competência do Presidente da República para o julgamento dos referidos processos. 5. Competência do Ministro dos Transportes para , instaurar, processar e julgar os processos disciplinares dos servidores da Agência Nacional dos Transportes Terrestres - ANTT 5. Competência da Diretoria Colegiada da ANTT para julgar processo administrativo disciplinar de servidor da ANTT, quando a penalidade sugerida for advertência ou suspensão de até 30(trinta) dias. 7. Competência da Controladoria-Geral da União para instauração, processamento e julgamento de servidores e membros da Diretoria Colegiada da ANTT..

Senhora Coordenadora-Geral,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta oriunda da Corregedoria do, à época, Ministério da Infraestrutura, realizada por meio do OFÍCIO Nº 101/2022/GAB-CORREG/CORREG/GM (SEI nº 2551596), sobre a competência para instauração de processo administrativo disciplinar em face de membros de Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) - agência reguladora e, portanto, autarquia em regime especial - vinculada atualmente ao Ministério dos Transportes.

2. O OFÍCIO Nº 101/2022/GAB-CORREG/CORREG/GM, de 11 de outubro de 2022, encaminhou a referida consulta à Corregedoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União. A dúvida sobre a competência surgiu em razão de denúncias recebidas pela Corregedoria do Ministério dos Transportes, por meio do Sistema "Fala.BR" (SEI 2551599), em que são noticiadas supostas irregularidades que teriam sido cometidas por dirigentes da ANTT e do, à época, Ministério da Infraestrutura.

3. A Consultoria jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, por meio do PARECER n. 00094/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, aprovado por meio dos despachos subsequentes (SEI 2551597), sugeriu o encaminhamento dos autos à Controladoria-Geral da União, em razão de ser o órgão central do sistema de correição do Executivo federal, responsável pela uniformização do entendimento sobre o tema. Antes do encaminhamento, no entanto, opinou que "não condiz com o sistema da supervisão ministerial conferir competência ao Ministro de Estado para análise de admissibilidade disciplinar em face de membros da Diretoria de Agência reguladora vinculada ao respectivo Ministério."

4. A dúvida jurídica posta nos autos reside, portanto, na possível incompatibilidade entre o artigo 3º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que conferiu expressamente no texto legal a ausência de tutela ou de subordinação hierárquica e autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira às Agências Reguladoras, ao passo que o artigo 56, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelece expressamente a competência do Ministro de Estado dos Transportes para a instauração de processo disciplinar, que deve ser julgado pelo Presidente da República.

5. No âmbito da Corregedoria-Geral da União, foi elaborada a NOTA TÉCNICA Nº 3051/2022/CGUNE/CRG (SEI 2603595), que conclui ter havido revogação tácita por incompatibilidade axiológica (tratamento desigual entre iguais, sem justa causa) do artigo 56, parágrafo único da Lei nº 10.233, de 2001, razão pela qual o Ministro dos Transportes não teria mais competência para a instauração de eventual processo disciplinar em desfavor de diretores da ANTT. Por outro lado, entendeu a Corregedoria-Geral da União, existir competência da Controladoria-Geral da União para a referida instauração, em razão do art. 4º do Decreto nº 5.480/2005 e do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 (vigente à época) no desempenho das atribuições de órgão central do Siscor.

6. Após, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para pronunciamento.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO PRECEDENTE JÁ ANALISADO POR ESTA CONSULTORIA JURÍDICA.

7. Cumpre relembrar, inicialmente, que esta Consultoria Jurídica já se manifestou sobre as competências de ministros e

ministérios para instauração e julgamento de processos disciplinares, em sentido amplo, relacionados a agências reguladoras vinculadas. Tal consulta já foi respondida por esta Consultoria Jurídica e tal resposta foi feita de maneira mais ampla, pois envolvia também os servidores das agências e não somente os membros da Diretoria.

8. Em razão disso, por se tratar de questão acessória à presente consulta e que certamente também poderá ser objeto de dúvida, enfrentaremos a questão referente aos servidores das agências, também na presente consulta.

9. Pois bem. No Processo nº 00190.100023/2020-85, esta Consultoria Jurídica foi instada a se manifestar acerca da NOTA TÉCNICA Nº 258/2020/CGUNE/CRG (SEI 1393234), da Corregedoria-Geral da União, que dispunha sobre a competência para a instauração e o julgamento de processo administrativo disciplinar em desfavor de diretor da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

10. Na referida nota técnica, a Corregedoria-Geral da União defendeu, em suma, que a competência para a instauração e processamento de PAD em face de membro da Diretoria Colegiada da ANS seria de competência da Corregedoria-Geral da própria ANS. A manifestação entendeu, ainda, que a corregedoria da ANS poderia, inclusive, determinar o afastamento preventivo do cargo de diretor da autarquia, na forma do artigo 147, da Lei nº 8.112, de 1990.

11. Por outro lado, a Corregedoria entendeu, ainda, que o julgamento do processo competiria ao Ministro da Saúde, tendo em vista a ausência de hierarquia entre os diretores da ANS e a delegação do poder disciplinar do Presidente da República aos Ministros de Estado, realizada pelo Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999 (vigente à época).

12. O Despacho da Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos, da Corregedoria-Geral da União, constante no SEI 1414381, delimitou a consulta da seguinte forma:

11. Ante o exposto, recomenda-se:

a) o encaminhamento da matéria à Consultoria Jurídica desta CGU, para análise e manifestação, tendo em vista as matérias controvertidas: i) competência para instauração e julgamento de processos disciplinares em desfavor de servidores de agências reguladoras, ii) competência para instauração e julgamento de processos disciplinares em desfavor de dirigentes de agências reguladoras, iii) competência para determinação do afastamento provisório de dirigente da ANS; e

b) o encaminhamento dos autos à COAC/DICOR, com vistas à realização de juízo de admissibilidade por este Órgão Central do Siscor e, se for o caso, posterior instauração do competente processo disciplinar, com fundamento no art. 51, inciso III, da Lei nº 13.844, de 2019, no art. 13, incisos I, VII e VIII do Decreto nº 9.681, de 2019, e no art. 45, incisos I, e XVII, alíneas "a" e "c", da Portaria CGU n.º 3.553, de 2019, em homenagem à segurança jurídica e com o objetivo de evitar a ocorrência de eventual prescrição da pretensão punitiva do Estado.

13. Em resposta ao questionamento jurídico, esta Consultoria Jurídica apresentou o PARECER n. 00104/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 1522055) com a seguinte conclusão:

58. Diante do exposto e do que dos autos consta, em resposta à consulta realizada pela Corregedoria-Geral da União, opinamos no seguinte sentido: a) a competência para a instauração de processo administrativo disciplinar em face de servidores efetivos ou de membros da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS - é concorrente do Ministro de Estado da Saúde e do Corregedor-Geral da ANS, na forma do artigo 84, inciso XXV, e 87, inciso I, da Constituição Federal e do artigo 22, inciso IV, do Anexo I, do Decreto nº 3.327, de 2000, e do artigo 16, inciso II, primeira parte, da Resolução Regimental ANS nº 01, de 17 de março de 2017;

b) compete ao Ministro da Saúde o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado para investigar a conduta de servidores ou membros da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS - quando a CPAD sugerir a penalidade de demissão ou suspensão superior a 30(trinta) dias, tudo na forma dos artigos 84, inciso XXV, da Constituição Federal; 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990, e do Decreto nº 3.035, de 1999;

c) compete ao Diretor-Presidente da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS - o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado em face de servidor efetivo da agência quando a penalidade sugerida pela CPAD seja de suspensão de até 30(trinta) dias ou advertência, na forma do artigo 11, inciso VI, da Lei nº 9.961, de 2000;

d) recomenda-se que a Corregedoria-Geral da União verifique em cada caso a possibilidade de instauração direta ou avocação de processos administrativos disciplinares em face dos membros da Diretoria Colegiada da ANS, tendo em vista a estatura dos cargos dos referidos membros, bem como relevância de sua atuação;

e) compete ao Corregedor-Geral da ANS determinar a medida cautelar de afastamento preventivo dos servidores públicos efetivos em exercício na Agência, na forma do artigo 147, da Lei nº 8.112, de 1990. No caso dos membros da Diretoria Colegiada, a competência para o afastamento será do Presidente da República, por solicitação do Ministro da Saúde, na forma do artigo 7º, parágrafo 2º, do Decreto nº 3.327, de 2000;

f) caso o membro da Diretoria Colegiada seja tão somente ocupante do cargo comissionado, e caso a infração seja sujeita à penalidade de suspensão(independentemente do prazo), a penalidade aplicável será a destituição de cargo em comissão, na forma do artigo 135, da Lei nº 8.112, de 1990, que deverá ser aplicada também pelo Ministro da Saúde, caso o cargo de Diretor da ANS seja equivalente a Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, níveis 5 e 6, na forma do artigo 1º, inciso III, do Decreto nº 3.035, de 1999.

59. Recomenda-se, por fim, dar ciência dos termos desta manifestação à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, à Procuradoria Federal Especializada junto à ANS, bem como ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos Consultivos, da Consultoria-Geral da União(DECOR/AGU), em razão de o tema ser afeto a diversos órgãos de consultoria jurídica da Advocacia-Geral da União.

14. Avançamos um pouco em relação ao entendimento ofertado anteriormente, tendo em vista reflexões acerca da autonomia das agências reguladoras e em razão da liturgia para o provimento dos cargos de Diretor das agências que denotam uma

proteção maior dos referidos Diretores em relação aos servidores públicos comuns. Por isso, adotaremos, em seguida, parte dos fundamentos apresentados no PARECER n. 00104/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, com algumas adaptações à realidade da ANTT, bem como com adaptações em razão das autonomia das agências reguladoras e da liturgia que o provimento dos cargos de diretor das agências..

2.2. DAS RAZÕES PARA MANIFESTAÇÃO DESTA CONSULTORIA JURÍDICA E DO ENCAMINHAMENTO À CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO.

15. Primeiramente, cabe consignar que a presente manifestação dá-se em resposta à consulta jurídica realizada pelo órgão central de correição do Poder Executivo Federal, qual seja, a Corregedoria-Geral da União.

16. Com efeito, o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, estabelece, em seu artigo 4º, inciso I, que compete ao órgão central do sistema de correição "*definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição*".

17. Portanto, no afã de realizar o mister previsto na norma referida, bem como o estabelecido pelo artigo 1º, do Anexo I, do Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, a Corregedoria-Geral da União valeu-se da presente consulta para auxiliar na formação de seu entendimento.

18. Além disso, cabe-nos manifestar sobre a opinião apresentada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, por meio do PARECER n. 00094/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, em que se requereu a manifestação da Controladoria-Geral da União, como órgão central de correição do Poder Executivo federal.

19. Nesse sentido, a divergência apresentada na presente manifestação em relação às opiniões jurídicas ofertadas no referido parecer ensejam manifestação da Consultoria-Geral da União, na forma do artigo 39, incisos I e III, do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, conforme será melhor exposto adiante.

2.3. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DOS TRANSPORTES PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO EM FACE DE SERVIDORES E MEMBROS DA DIRETORIA COLEGIADA DA ANTT. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA JULGAMENTO DE PROCESSOS DISCIPLINARES INSTAURADOS PARA APURAÇÃO DE CONDUTAS DE MEMBROS DA DIRETORIA COLEGIADA DA ANTT.

21. O artigo 56 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 - Lei Geral da ANTT e da ANTAQ - estabeleceu especificamente a competência ministerial para instauração de processos em face dos membros da Diretoria Colegiada da agência. Vejamos:

Art. 56. Os membros das Diretorias Colegiadas perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar. [\(Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019\)](#) [Vigência](#)

Parágrafo único. Cabe ao Ministro de Estado dos Transportes ou ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República, conforme o caso, instaurar o processo administrativo disciplinar, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento. [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

22. É importante ressaltar, ainda antes do enfrentamento direto da questão, que o legislador está conferindo tratamento diverso a entidades iguais, olvidando a necessidade de uma regulação uniforme acerca das agências reguladoras.

23. Nesse ponto, nem mesmo a edição da Lei nº 13.848, de 2019, sanou tal problema, tendo em vista que revogou competências de instauração de processos disciplinares de Ministros de Estado para determinadas agências e não o fez em relação a outras, resultando em tratamento diferenciado sem razão aparente. Diante disso, cabe ao intérprete atuar para que eventual lacuna ou omissão não cause uma disfunção do próprio sistema ou que não cause perplexidades.

24. Com efeito, o artigo 52 da Lei nº 13.848, de 2019, revogou as competências do Ministro do Meio Ambiente, em relação à instauração de PADs na ANA (Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000) e do Ministro das Comunicações, em relação aos PADs da ANATEL (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997). Estranhamente, por outro lado, no caso da ANTT, ANTAQ e ANAC, o legislador não revogou a previsão de instauração de PAD, por parte do Ministro de Estado dos Transportes, conforme parágrafo único do artigo 56, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e parágrafo 2º, do artigo 13, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

25. Dessa forma, o arcabouço normativo analisado tem uma premissa que envolve as competências disciplinares do Presidente da República e dos Ministros de Estado, bem como a estatura constitucional da supervisão ministerial, que, em relação à ANTT, é exercida pelo Ministro dos Transportes.

26. Ainda a título introdutório, é importante definir que existe vinculação, mas não subordinação, entre a agência reguladora e o ministério ao qual ela está vinculada, sendo tal característica comum a todas as autarquias. As autarquias em regime especial, como no caso das agências reguladoras, possuem normas ainda mais específicas e que dão independência ainda maior aos referidos entes. Vejamos as características legais definidas para as agências reguladoras pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a Nova Lei Geral das Agências Reguladoras:

"Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

§ 2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia

- a) autorização para a realização de concursos públicos;
- b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;
- c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

§ 3º As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção." (destacamos)

27. Com efeito, a Lei nº 13.848, de 2019, estabeleceu uma série de disposições gerais aplicáveis a todas as agências reguladoras e, por isso, pode ser considerada uma lei geral para todas elas. Dentre os temas tratados em todos os capítulos, estão: o processo decisório nas agências reguladoras, a prestação de contas e o controle social; a interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência; a articulação entre as agências reguladoras; a articulação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente; a interação operacional entre as agências reguladoras federais e as agências reguladoras ou órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais.

28. *O caput* do artigo 3º detalha as características de uma autarquia em regime especial, antes somente elencadas de forma expressa na doutrina. Com isso, para o que importa à consulta, chama a atenção que o artigo 3º **estipula expressamente que as agências reguladoras são caracterizadas pela ausência de tutela ou subordinação hierárquica em relação ao ministério ao qual é vinculada.**

29. A inexistência de subordinação hierárquica já era inerente a toda e qualquer autarquia, tendo em vista ser serviço autônomo desde a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (artigo 5º, inciso I). Contudo, a **ausência de tutela** depreende que não seja possível sequer o exercício pela pessoa política de controle decorrente da supervisão ministerial. Sobre o tema, vejamos a doutrina de Di Pietro^[1]:

"No caso de descentralização por serviço, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço; em consequência, ele desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas; **estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída.** Essa a razão do controle ou tutela a que tais entidades se submetem nos limites da lei.

Esse processo de descentralização envolve, portanto:

1. reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;
2. existência de órgãos próprios, com capacidade de autoadministração **exercida com certa independência em relação ao poder central;**
3. patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins;
4. capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialidade, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram a sua criação;
5. sujeição a **controle ou tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; esse controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não justificaria sua instituição.**" (destacamos)

30. Vejamos, também, o que leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira^[2] acerca da tutela ou supervisão ministerial:

"Não se deve confundir a vinculação (controle ou tutela) entre as entidades administrativas e o Ente central com a subordinação (hierarquia), **pois a subordinação (hierarquia) existe apenas entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica.** Por isso, a hierarquia existe em toda e qualquer desconcentração administrativa, seja entre órgãos da Administração Direta, seja no interior de determinada entidade da Administração Indireta.

Entre pessoas jurídicas distintas, no entanto, em razão da autonomia dessas entidades, não existe hierarquia. **mas somente os controles previstos expressamente na legislação. Em consequência, não existe hierarquia na descentralização administrativa, mas apenas instrumentos de vinculação (controle ou tutela).**

A tutela e a hierarquia, espécies de controles administrativos, possuem três diferenças básicas:

a) tutela não se presume (depende de previsão legal); a hierarquia é inerente à organização interna dos Entes federados e entidades administrativas (não depende de previsão legal);

b) a tutela pressupõe existência de duas pessoas jurídicas, onde uma exerce o controle sobre a outra (fruto da descentralização administrativa); a hierarquia existe no interior de uma mesma pessoa (relaciona-se com a ideia de desconcentração); e

c) a tutela é condicionada pela lei, só admitindo os instrumentos de controle expressamente previstos em lei; a hierarquia é incondicionada, sendo-lhe inerente uma série de poderes administrativos (ex: dar ordens, rever os atos dos subordinados, avocar ou delegar atribuições).

Em razão disso, os recursos administrativos interpostos contra decisões de entidades administrativas e dirigidos ao Ente federativo respectivo (ou Ministério) são denominados "recursos hierárquicos impróprios". **Não há,**

propriamente, hierarquia entre pessoas distintas, mas apenas relação de vinculação (controle ou tutela). Como a tutela não se presume (*nulla tutela sine lege*), o recurso hierárquico impróprio é medida excepcional e depende, necessariamente, de previsão legal expressa."(destacamos)

31. Vejamos, também, a lição de José dos Santos Carvalho Filho ^[3]:

"A subordinação e a vinculação constituem relações jurídicas peculiares ao sistema administrativo. Não se confundem, porém. A primeira tem caráter interno e se estabelece entre órgãos de uma mesma pessoa administrativa como fator decorrente da hierarquia. **A vinculação, ao contrário, possui caráter externo e resulta do controle que pessoas federativas exercem sobre as pessoas pertencentes à Administração Indireta.** É, portanto, de subordinação a relação entre uma Divisão e um Departamento dentro da Secretaria de determinado Município, por exemplo. **Mas se configura como de vinculação a que liga um Estado-Membro a uma de suas autarquias ou empresas públicas.**" (destacamos)

32. Por outro lado, Di Pietro ^[4] também entendia que, em relação às agências reguladoras, também seria possível que elas se submetessem à tutela, pois não havia disposição que dissesse o contrário em relação elas e, por isso, deveriam se submeter à regra geral do controle(tutela), na forma do artigo 25 do Decreto-Lei nº 200/1967:

"A independência maior que existe é em relação ao Poder Executivo, assim mesmo nos limites estabelecidos em lei, podendo variar de um caso para o outro. Como autarquias, compõem a Administração Indireta, sendo-lhes aplicáveis todas as normas constitucionais pertinentes; **assim sendo, estão sujeitas à tutela ou controle administrativo exercido pelo Ministério a que se acham vinculadas, ao controle exercido pelo Congresso Nacional, previsto no artigo 49, X, da Constituição, não podendo escapar à "direção superior da administração federal", prevista no artigo 84, II. Porém, como autarquias de regime especial, os seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder Executivo.** A estabilidade outorgada aos dirigentes das agências confere maior independência, não muito comum na maior parte das entidades da Administração Indireta, em que os dirigentes, por ocuparem cargos de confiança do Chefe do Poder Executivo, acabam por curvar-se a interferências, mesmo que ilícitas."

33. Na edição de 2020 de sua obra ^[5], Di Pietro tece críticas ao artigo 3º da Nova Lei Geral das Agências Reguladoras, justamente pelo fato de ter sido retirada a submissão das referida autarquias em regime especial à tutela(controle). Vejamos as considerações da doutrinadora:

"Esse regime especial foi posteriormente complementado, de forma uniforme para todas as agências reguladoras federais, pela Lei nº 13.848/19, cujo artigo 3º determina que: "A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação".

Com essa norma, a Lei nº 13.848 quis estabelecer os termos em que se dá a autonomia das agências reguladoras federais diante do Poder Executivo. **E o fez de forma inadequada.**

No que diz respeito à ausência de tutela, tem-se a impressão de que a expressão foi utilizada como sinônimo de ausência de subordinação hierárquica (pelo uso do vocábulo "ou", que separa as duas expressões). **Na realidade, doutrinariamente, as duas expressões não se equivalem, já que a hierarquia supõe subordinação, que existe dentro da mesma pessoa jurídica, entre órgãos da Administração Pública independentemente de previsão legal, enquanto a tutela supõe vinculação de uma pessoa jurídica a outra, para fins de controle de legitimidade e de resultado e somente se exerce nos casos expressamente previstos em lei (conforme exposto no item 10.1 deste livro).**

Não há dúvida de que não existe subordinação hierárquica entre qualquer tipo de entidade da administração indireta e os órgãos da administração direta. Os poderes decorrentes da hierarquia, como dar ordens, anular ou revogar, avocar, delegar (dentre outros), como regra geral, não são exercidos pelo Poder Executivo sobre as agências reguladoras. **No entanto, a instauração de processo administrativo disciplinar, prevista como uma das hipóteses de perda do mandato no artigo 8º-B, inserido na Lei 9.986/00 pela Lei 13.848/19, constitui decorrência do poder hierárquico.**

Também não há dúvida de que a tutela existe nos limites previstos em lei. **Mas não há qualquer possibilidade de a agência reguladora, mesmo tendo natureza especial, ficar inteiramente isenta de tutela pelo órgão a que se vincula. Todas as entidades da administração indireta, inclusive as agências reguladoras, quando são instituídas por lei, já ficam vinculadas a um órgão da Administração Direta, exatamente para fins de controle (ou tutela).** As agências reguladoras, sendo autarquias, fazem parte da Administração Indireta e têm que se conformar aos planos governamentais, às políticas públicas definidas pelo Executivo ou pelo Legislativo, ao plano plurianual. Além disso, têm que alcançar os resultados para os quais foram instituídas e sujeitar-se aos princípios da Administração Pública. **Em outras palavras, elas têm que se sujeitar a um controle de resultado e de legitimidade. Isto porque, quando o ente político institui uma autarquia (ou outra modalidade de entidade da administração indireta), ele transfere a ela atividades de titularidade estatal. Ela passa a atuar como um braço do ente instituidor. Em consequência, este tem que zelar para que a entidade por ele instituída cumpra os fins que justificaram a sua criação. Por isso mesmo, a tutela é inerente à descentralização de serviços públicos.**

Além de exigências que podem constar das leis instituidoras das agências, **a própria Lei 13.848 prevê alguns instrumentos de tutela, como a exigência prevista no artigo 3º, § 2º, inciso I, de "solicitar diretamente ao Ministro da Economia:** a) autorização para a realização de concursos públicos; b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária; c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores"; também a exigência de que o sumário do relatório anual de atividades seja encaminhado pela agência reguladora, por escrito, no prazo de até 90 dias após a abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, ao Ministro de Estado da pasta a que estiver vinculada, além de outras autoridades do

Legislativo e do Tribunal de Contas da União. O artigo 15 da Lei nº 13.848/2019 expressamente determina que: “A agência reguladora deverá elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, e o cumprimento dos seguintes planos: I – plano estratégico vigente, previsto no artigo 17 desta Lei; II – plano de gestão anual, previsto no artigo 18 desta Lei”. Dentre os objetivos desses planos, estabelecidos no § 1º do artigo 15, foi inserido o de “aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladoras com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei”. **Por sua vez, o artigo 22 (que trata da exigência de ouvidor em todas as agências reguladoras), determina que o relatório seja encaminhado ao titular do Ministério a que a agência estiver vinculada, às duas Casas do Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União. A exigência de apresentação de relatório somente se justifica para fins de controle por parte das autoridades destinatárias do relatório.**

É curioso que essas normas tenham sido inseridas na Lei nº 13.848 em capítulo que trata do controle externo e do relatório anual de atividades. **O que a lei não diz é a finalidade desse encaminhamento ao Ministro de Estado a que a agência estiver vinculada e quais as medidas cabíveis em caso de o relatório demonstrar que a agência não está cumprindo os seus fins ou os está cumprindo de forma ilícita.** O encaminhamento ao Tribunal de Contas justifica-se para que este exerça a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição, devendo limitar-se a esses aspectos. O encaminhamento ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados justifica-se pelo controle político que exercem sobre os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, conforme previsto no artigo 49, X, da Constituição. E não diz quais as medidas possíveis a serem adotadas pelo Legislativo. Diante da impossibilidade de convocar os dirigentes para prestar informações, resta praticamente a instauração de CPI, com fundamento no artigo 58 da Constituição.

A omissão legislativa é flagrante (e intencional), no que diz respeito à tutela pelo Poder Executivo, quando se verifica que a lei contém normas sobre as interações entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência, sobre a articulação com os órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente e sobre a articulação com agências reguladoras ou órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais. **Mas não contém normas sobre as relações entre as agências reguladoras e o órgão a que se vinculam. Pela forma como a matéria foi disciplinada pela Lei nº 13.848/19, a autonomia que se deu às agências reguladoras acabou assumindo proporções excessivamente alargadas e incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro.**

Enganam-se os autores da lei ao pensar que a autonomia das agências reguladoras significa inteira desvinculação do Poder Executivo. A autonomia é exercida nos termos definidos em lei, da mesma forma que os atos de controle somente são legítimos se previstos em lei. A autonomia e a tutela são dois lados da mesma moeda. Na ausência de normas legais prevendo o controle pelo órgão a que a agência se vincula, seja na lei instituidora, seja na Lei nº 13.848, tem-se que apelar para as normas de supervisão ministerial contidas no Decreto-lei nº 200, de 25-2-67, com alterações posteriores, especialmente seu artigo 26. **Não há como fugir à norma do artigo 84, inciso II, da Constituição, que dá competência privativa ao Presidente da República para “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”, e à norma do artigo 87, parágrafo único, inciso I, que dá ao Ministro de Estado competência para “exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência”.** As agências reguladoras, da mesma forma que as demais entidades da administração indireta, fazem parte da administração federal.

Note-se que, com relação à autonomia, que também constitui aspecto da natureza especial das agências reguladoras, o artigo 3º da Lei nº 13.848 limitou-se a definir, no § 2º, a autonomia administrativa, deixando de apontar o significado da autonomia funcional, decisória e financeira, também referidas no mesmo dispositivo. Dessa forma, os outros aspectos da autonomia regulam-se pelas normas contidas nas leis instituidoras ou, em sua omissão, pelas normas aplicáveis às demais autarquias que integram a Administração Pública.”(destacamos)

34. À parte das polêmicas doutrinárias sobre a submissão das agências reguladoras à tutela, com a vinculação a um ministério, é importante salientar que mesmo diante da previsão legal de ausência de tutela em relação ao ente federado, **tal ausência não afasta de forma alguma as atribuições constitucionais do Presidente da República e dos Ministros de Estado, estabelecidas no artigo 84, incisos II e XXV, e artigo 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal,** conforme também frisou Maria Sylvia Di Pietro na mais recente edição de seu livro, posição com a qual concordamos. Vejamos os citados preceptivos constitucionais:

"Constituição Federal de 1988

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

II - exercer, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

[...]

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

[...]

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

[...]

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

[...]"

35. Com efeito, nenhum mandamento constitucional pode ser olvidado ao se interpretar ao artigo 3º, da Lei nº 13.848, de 2019, devendo a ausência de tutela das agências reguladoras passar pela devida "filtragem constitucional". Com isso, a autonomia e ausência de tutela em relação às agências reguladoras não podem se sobrepor à competência do Presidente da República de exercer a direção superior da Administração federal e nem dos Ministros de Estado de exercer a supervisão ministerial, bem como, por exemplo, o controle interno (artigos 70 e 74 da CF/88), tão caro à Controladoria-Geral da

União. Assim, sempre haverá uma tutela mínima das agências reguladoras, decorrente acima de tudo do cumprimento das normas constitucionais.

36. Dessa forma, em relação à competência demissória do Presidente da República, pode-se dizer que ela foi estabelecida pelo artigo 141, da Lei nº 8.112, de 1990, mas foi extraída justamente da competência constitucional do Chefe do Executivo federal. Portanto, ao fim e ao cabo, quando uma autoridade do Executivo pratica um ato administrativo demissório **está, em última análise, desprovido um cargo público que é a segunda face da mesma moeda.** A primeira face dessa moeda é o provimento do cargo e ambas são de competência do Presidente da República, conforme artigo art. 84, XXV, primeira parte, da Constituição. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal^[6]:

"Presidente da República: competência para prover cargos públicos (CF, art. 84, XXV, primeira parte), que abrange a de desprovê-los, a qual, portanto é susceptível de delegação a ministro de Estado (CF, art. 84, parágrafo único): validade da portaria do ministro de Estado que, no uso de competência delegada, aplicou a pena de demissão ao impetrante.

[MS 25.518, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 14-6-2006, P,DJ de 10-8-2006.]"

37. Com efeito, o Presidente da República é a autoridade detentora da competência para desprover (demitir) os cargos públicos, competência esta que pode ser delegada aos ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República e ao Advogado-Geral da União, na forma do artigo 84, inciso XXV, c/c parágrafo único do mesmo artigo. Referida delegação foi realizada por meio do Decreto nº 11.123, de 7 de julho de 2022. Importante frisar, nesse ponto, que a subdelegação foi permitida no artigo 3º do novo decreto.

38. Por outro lado, a competência para o provimento de cargos públicos foi regulamentada pelo Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019 e que estabeleceu diversas regras sobre a delegação de competência para o provimento dos cargos.

39. Interessante ressaltar, nesse ponto, que a competência para prover e desprover os cargos é do Presidente da República, mas ele permitiu, por meio da regulamentação que lhe cabe, a delegação e subdelegação da referida competência, inclusive para dirigentes de autarquias, o que denota, indubitavelmente, a funcionalidade do sistema. Assim, pode-se concluir que o poder disciplinar cabe ao Presidente da República, inclusive o poder sobre as autarquias.

40. Tais instrumentos legais e regulamentares de proteção à autonomia das agência reguladoras, que dizem respeito ao poder exercido pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado quando da supervisão ministerial foi preservado na Lei da ANTT. Nesse sentido, deve-se considerar plenamente vigente o artigo 56, da Lei nº 10.233, de 2001, com o seguinte teor:

Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 56. Os membros das Diretorias Colegiadas perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar. [\(Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Cabe ao Ministro de Estado dos Transportes ou ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República, conforme o caso, instaurar o processo administrativo disciplinar, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento. [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

41. Com efeito, deve-se conceber que, na seara correicional, a amplitude da supervisão ministerial das agências reguladoras é definida pelo artigo 84, inciso XXV, e 87, inciso I, da Constituição Federal, e do artigo 141 da Lei nº 8.112, de 1990, que preveem o poder dos Ministros de Estado e do Presidente da República de aplicação do Poder Disciplinar da Administração, o que também envolve as agências reguladoras.

42. No entanto, em relação aos membros de Diretoria Colegiada, parece-nos haver características especiais em relação aos referidos cargos. Com efeito, os membros das Diretorias Colegiadas das agências reguladoras **exercem mandato e são nomeados diretamente pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.**

43. Ou seja, tendo em vista a ritualística inerente ao provimento do cargo, bem como as funções desempenhadas pelas agências, que necessitam da independência política necessária em relação ao ministério supervisor e em relação a qualquer autoridade, os membros da Diretoria Colegiada não exercem cargo de livre nomeação e exoneração, comum no Executivo federal. Diante disso, não devem sofrer nenhum grau de ingerência por parte do ministério supervisor.

44. Dessa forma, para evitar qualquer alegação de pressão política ou ingerência por parte do Ministro de Estado supervisor, é recomendável que o Ministro de Estado não tenha poderes para o afastamento de membros da Diretoria Colegiada das agências reguladoras. Assim, o ministro de Estado poderia até determinar a instauração de processo disciplinar em face de membro de Diretoria Colegiada de agência, mas não poderá julgá-lo, pois tal competência é exclusiva do Presidente da República, em razão de todo o arcabouço legal inerente ao cargo ocupado.

45. Também deve-se ter como norte o respeito ao paralelismo das formas. Nesse ponto, se a nomeação de membros da Diretoria Colegiada das Agências é de competência exclusiva do Presidente da República, torna-se evidente que, por paralelismo, a aplicação de penalidades, inclusive a de demissão, também deve ser de competência da referida autoridade.

46. Contudo, tal liturgia para o provimento do cargo **não se aplica aos servidores das agências.** Com efeito, **no caso de servidores,** apesar de não ser objeto específico da presente consulta, causaria perplexidade a possível interpretação no sentido de que o Ministro dos Transportes, **autoridade competente para aplicação da penalidade a servidores da ANTT**^[7], não pudesse instaurar ele próprio procedimentos disciplinares em face desses servidores. Tal interpretação conferiria poder (de demitir) a uma

autoridade sem que lhes fossem concedidos os instrumentos para o exercício do referido poder.

47. Com efeito, o Regimento Interno da ANTT prevê que a instauração de processos disciplinares em face de servidores compete à Corregedoria da agência e os processos em face de diretores competiria ao ministro de Estado. Vejamos:

RESOLUÇÃO Nº 5.976, DE 7 DE ABRIL DE 2022

Art. 25. À Corregedoria, unidade setorial do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, compete:

I - fiscalizar as atividades funcionais da ANTT;

II - examinar as representações e os demais expedientes que tratem de irregularidades funcionais e proceder ao juízo de admissibilidade;

III - realizar visitas e correições nas unidades organizacionais da ANTT e propor medidas visando à racionalização e eficiência das atividades, com recomendações específicas, quando for o caso;

IV - instaurar, de ofício, procedimentos investigativos, sindicâncias e processos administrativos disciplinares relativamente aos servidores, bem como procedimentos de apuração de responsabilidade de entes privados de que trata a [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), submetendo-os, quando for o caso, à decisão da Diretoria Colegiada; (Redação dada pela [Resolução 6017/2023/DG/ANTT/MT](#))

[Redações Anteriores](#)

V - manter registro atualizado da tramitação e resultado dos processos correicionais e expedientes em curso no sistema específico do Órgão Central; e

VI - exercer as competências previstas no art. 5º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

§ 1º A instauração de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares relativos a atos da Diretoria Colegiada ou de seus membros é de competência do Ministro da Infraestrutura.

§ 2º A Corregedoria e as Comissões instauradas terão acesso a todos os processos, documentos, dados ou informações relacionadas ao exercício de suas atribuições institucionais, devendo manter em sigilo aqueles que tenham caráter reservado ou confidencial.

§ 3º Ao Corregedor incumbe planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades de competência da Corregedoria.

48. Tal previsão ou ausência dela em relação a servidores não pode ser interpretada isoladamente, tendo em vista as competências constitucionais e legais previstas para os ministros de Estado.

49. Outro fundamento para concluir pela competência do Ministro de Estado respectivo para a instauração de processos disciplinares reside no fato de que a instauração de PAD em face do Ouvidor das Agências reguladoras é de competência do Ministro de Estado chefe da Pasta à qual a agência está vinculada. Ou seja, o parágrafo 3º do artigo 23, da Lei nº 13.848, de 2019, dispôs que o ouvidor, justamente por não ter subordinação hierárquica em relação à Diretoria (artigo 22), deve ter seu processo disciplinar instaurado pelo Ministro de Estado. Pela mesma razão lógica, se entre os membros da Diretoria da Agência não há subordinação, a mesma regra deve ser aplicada, cabendo ao ministro a instauração de processos em face de membros da Diretoria Colegiada.

50. Mais um fundamento de ordem lógico-jurídica em relação à referida competência diz respeito ao tratamento diferenciado dado ao legislador para agências distintas. Como já falado, o artigo 52 da Lei nº 13.848, de 2019, revogou as competências do Ministro do Meio Ambiente, em relação aos PADs na ANA (Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000) e do Ministro das Comunicações, em relação aos PADs da ANATEL (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997). Estranhamente, por outro lado, no caso da ANTT, ANTAQ e ANAC, o legislador não revogou a previsão de instauração de PAD, por parte do Ministro de Estado dos Transportes, conforme parágrafo único do artigo 56, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e parágrafo 2º, do artigo 13, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

51. Ora, se o espírito da Lei nº 13.848, de 2019, foi unificar o relacionamento das agências em relação à Administração Direta, não há razão lógica para conferir tratamento diferenciado nessa parte em relação a elas. Tal diferença de tratamento não tem uma razão plausível juridicamente e, por isso, entendemos que não pode ser defendida, sob pena de se causar uma afronta ao próprio sistema e perplexidades em razão de tratamento desigual dado a entes iguais. Com efeito, a supervisão ministerial exercida sobre a ANTT deve ser a mesma exercida sobre a ANA ou ANATEL.

52. Ademais, o artigo 19, do Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, estabelece a competência da Corregedoria da ANTT, da seguinte forma:

Art. 19. À Corregedoria compete:

I - fiscalizar as atividades funcionais da ANTT;

II - apreciar as representações que lhe forem encaminhadas relativamente à atuação dos servidores;

III - realizar correição nos diversos órgãos e unidades, sugerindo as medidas necessárias à racionalização e eficiência dos serviços; e

IV - instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos disciplinares relativamente aos servidores, submetendo-os à decisão da Diretoria.

Parágrafo único. A instauração de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares relativos a atos da Diretoria ou de seus membros será da competência do Ministro de Estado dos Transportes.

53. Dessa forma, a competência para a instauração de processos será do Ministro de Estado dos Transportes e a competência para julgamento será do Presidente da República, tendo em vista a estatura e características de provimento dos cargos de Diretor das agências reguladoras.

54. Além disso, a vinculação da ANTT ao Ministério dos Transportes continua a existir, não obstante a inexistência de tutela (ou sua mitigação), pois o legislador não desejou revogar o artigo 21, da Lei nº 10.233, de 2001, que estabelece ser a

ANTT vinculada ao Ministério dos Transportes^[8]. E nem poderia haver total desvinculação ou ausência de supervisão ministerial, tendo em vista que ainda é necessário o resguardo da competência constitucional do Presidente da República, que deverá exercer a direção superior da Administração federal com o auxílio dos Ministros de Estado (artigo 84, inciso II, da CF/88), bem como pelo fato de a supervisão ministerial ter sede constitucional no artigo 87, parágrafo único, inciso I. Essa vinculação, além da competência disciplinar do ministro, é mais um argumento no sentido da possibilidade de instauração de processos disciplinares por parte do Ministro dos Transportes em face dos membros da Diretoria Colegiada.

55. Portanto, indubitavelmente e, nesse ponto, já revendo parcialmente o entendimento ofertado por esta Consultoria Jurídica no PARECER n. 00104/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 1522055), entendemos que o Ministro de Estado dos Transportes possui competência para a instauração de procedimentos e processos disciplinares para apurar irregularidades supostamente praticadas por membros da Diretoria Colegiada da ANTT, cabendo, contudo, ao Presidente da República o julgamento de referidos processo ou qualquer ato de afastamento dos referidos membros, tudo de acordo com a liturgia para a investidura no cargo e em homenagem ao paralelismo das formas e à independência das agências.

2.4. DA COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO E JULGAMENTO DOS PROCESSOS DISCIPLINARES EM FACE DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE - ANTT. DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO MINISTRO DOS TRANSPORTES E DA CORREGEDORIA-GERAL DA ANTT PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS DISCIPLINARES EM FACE DE SERVIDORES DA AGÊNCIA.

56. Em relação aos servidores comuns das agências, entendemos que as competências ministeriais devem ser as mais amplas, de acordo com o artigo 84, inciso XXV, e 87, inciso I, da Constituição Federal; Artigo 141, da Lei nº 8.112, de 1990 e Decreto nº 11.123, de 2022. Assim, em relação aos servidores das agências que não sejam Diretores, sua forma de provimento é comum, como qualquer servidor público, razão pela qual as normas de competência devem seguir as mesmas regras de competência em relação aos demais servidores, incluídas as de delegação.

57. Além disso, a competência ministerial para a instauração de processos disciplinares em relação a servidores das agências segue uma regra consagrada no Direito, a teoria dos poderes implícitos. Com efeito, o poder de decisão na seara disciplinar por parte do Ministro de Estado dos Transportes abrange uma regra implícita de quem pode mais, pode o menos ("*a maiori ad minus*"). Ou seja, se cabe ao Ministro de Estado dos Transportes a aplicação das penalidades de suspensão e de demissão aos servidores, também deve caber a instauração.

58. Nesse ponto, **também possível que a Corregedoria-Geral da ANTT instaure processos em face de servidores da agência.** Tal entendimento visa a prestigiar a autonomia das agências, conferida também pela nova lei. Portanto, **deve-se concluir ser a competência para instauração de processos administrativos disciplinares em face de servidores da ANTT concorrente entre o Ministro de Estado dos Transportes e a Corregedoria da ANTT.**

59. Vale, ainda, trazer à luz os dispositivo da Lei nº 10.233, de 2001, Lei da ANTT, que estabelece o comando hierárquico do Diretor-Geral sobre o pessoal e serviços, estabelecido nos seguintes termos:

Art. 61. Cabem aos respectivos Diretores-Gerais a representação das Agências, o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, a coordenação das competências administrativas e a presidência das reuniões das Diretorias Colegiadas. [\(Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019\)](#) [Vigência](#)

60. Vale ressaltar, nesse ponto, que esse comando hierárquico de pessoal não redundava em competência demissória e nem para aplicação de penalidade de suspensão superior a trinta dias, tendo em vista que tais competências são do Ministro de Estado dos Transportes, na forma do artigo 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990 c/c artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 11.123, de 2022 c/c artigo 25 da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT).

61. No caso da ANTT, a competência para aplicação de suspensão de até a trinta dias pertence à Diretoria Colegiada, na forma do artigo 11, inciso XXI, do seu Regimento Interno. Tal previsão harmoniza-se com as competências legais acima citadas. Vejamos:

Art. 11. À Diretoria Colegiada compete exercer as atribuições e cumprir os deveres estabelecidos na [Lei nº 10.233, de 2001](#), analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANTT, bem como:

[...]

XXI - julgar e aplicar penalidades, em sindicâncias e processos administrativos disciplinares, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias

[...]

62. Portanto, verifica-se que a Diretoria Colegiada da ANTT possui competência para julgamento de processos disciplinares no âmbito da agência reguladora. Contudo, não poderá julgar: 1) os processos disciplinares cuja sugestão de penalidade a ser aplicada seja a demissão, pois aí se trata de competência do Presidente da República, delegada, nesse caso, ao Ministro dos Transportes, ministério ao qual a ANTT se vincula; 2) os processos disciplinares cuja sugestão de penalidade seja suspensão superior a 30(trinta) dias, pois nesse caso a própria Lei nº 8.112, de 1990, estabelece a competência de julgamento aos Ministros de Estado, na forma do artigo 142, inciso II. No caso da ANTT, tal competência também seria do Ministro dos Transportes.

63. Diante do exposto até aqui, **estabelecida a conclusão acerca da competência concorrente para instauração de processos disciplinares pelo Ministro dos Transportes e pela Corregedoria da ANTT em relação aos servidores da agência,** podemos responder à consulta sobre a competência para **julgamento** ainda sob três aspectos, a depender do servidor acusado e da infração, em tese, praticada: 1) servidor da ANTT que tenha praticado ato cuja penalidade proposta pela CPAD seja de demissão ou

suspensão de mais de 30(trinta) dias; 2) servidor efetivo que tenha praticado ato cuja penalidade cuja penalidade proposta pela CPAD seja de suspensão de até 30(trinta) dias.

64. Dessa forma, o servidor da ANTT que tenha contra si sugerida a penalidade de demissão ou suspensão de mais de 30(trinta) dias será julgado pelo o Ministro dos Transportes em razão da competência demissória do Presidente da República, delegada aos Ministros de Estado, na forma do Decreto nº 11.123, de 2022, e em razão da competência ministerial conferida diretamente pelo artigo 141, inciso II, da Lei nº 8.112, de 1990, bem como em razão do artigo 11, inciso XXI, do Regimento Interno da ANTT.

65. Já no caso de servidores cuja sugestão de penalidade tenha sido a de advertência e suspensão de até 30 (trinta) dias, a competência originária para a aplicação da penalidade será da Diretoria Colegiada da ANTT, na forma do artigo 11, inciso XXI, do Regimento Interno da ANTT.

66. Conforme já salientado, mesmo com a ausência de tutela (ou tutela mitigada) por parte da Administração direta sobre as agências reguladoras, a vinculação da ANTT ao Ministério dos Transportes não se perdeu, por força do artigo 21, da Lei nº 10.233, de 2001. Com efeito, a ausência de tutela(ou tutela mitigada) e a referida vinculação são conciliáveis, tendo em vista a necessária compatibilização da ausência de tutela com as determinações da Constituição Federal, que torna essa vinculação necessária. Ou seja, a vinculação existente atualmente é somente a necessária para garantir os controles previstos na Constituição.

2.5. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO PARA INSTAURAÇÃO E O JULGAMENTO DE DIRETORES E SERVIDORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.

67. Cabe também alertar a Corregedoria-Geral da União para que verifique, em cada caso, a possibilidade de instauração direta ou avocação do processo pela Controladoria-Geral da União, pois é bem possível que sejam preenchidos os requisitos previstos na legislação, na forma definida pela NOTA TÉCNICA Nº 3051/2022/CGUNE/CRG:

4.8. Em que pese à teoria administrativista, o legislador tem discricionariedade política para excepcionar o dogma que relaciona os poderes disciplinar e hierárquico. As atribuições correccionais da CGU exemplificam isso. Os ministérios e as entidades do Poder Executivo Federal não estão subordinados administrativamente à CGU. Não obstante, a Lei nº 13.844/2019 e o Decreto nº 5.480/2005 preveem institutos tradicionalmente associados a relações hierárquicas, como a avocação ou a "autotutela" de procedimentos administrativos.

[...]

4.9. O desenho institucional da Administração Pública Federal compete ao Congresso Nacional (art. 48, XI, da CRFB). Destarte, o Poder Legislativo escolheu especializar a função correccional na CGU. O fundamento axiológico dos poderes do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 não advém da hierarquia, como de praxe, mas da eficiência, que foi alçada ao patamar de princípio reitor constitucional no *caput* do art. 37 da CRFB.

Com efeito, trata-se de medida que provavelmente será necessária em razão das autoridades envolvidas, notadamente após a edição do Decreto nº 11.123, de 2022, e em razão das regras de avocação e de instauração direta previstas no Decreto nº 5.480, de 2005..

68. Além disso, o artigo 4º do Decreto nº 11.123, de 7 de julho de 2022, que regulamenta a delegação e subdelegação de competência do Presidente da República e demais autoridades em matéria disciplinar no âmbito federal estabelece a competência do Ministro da CGU em face da estatura do cargo ocupado pela autoridade processada:

Delegação de competência para a Controladoria-Geral da União

Art. 4º Fica delegada a competência ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgar os procedimentos disciplinares e aplicar as penalidades cabíveis no caso de atos praticados, no exercício da função, pelos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança de nível equivalente a CCE-17 ou superior.

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União poderá subdelegar a competência de que trata o **caput** apenas a ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança de nível equivalente a CCE-17 ou superior.

69. Diante disso, conclui-se que a competência para julgamento dos procedimentos disciplinares cujo processado tenha praticado os atos no exercício de cargo equivalente a CCE-17 ou superior será do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

70. Tal previsão também deve ter repercussão em relação aos diretores da ANTT, como, de resto, às demais agências reguladoras, em razão da estatura de seus cargos ou pelo menos, certamente, em relação ao Diretor Geral, em razão do Anexo II, do Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021^[9].

71. Tal competência da CGU, ademais, dá-se justamente em razão da característica de externalidade que ostenta a Controladoria-Geral da União, o que lhe garante uma independência e isenção ideais em relação aos órgãos e entidades do Executivo que tenham relação mais direta com o problema investigado.

72. Em razão disso, entende-se que a regra geral de delegação de competência estabelecida pelo Presidente da República deve ser seguida em relação à Controladoria-Geral da União, tendo em vista que as características de órgão, com o distanciamento necessário para o exercício da referida delegação, bem como para o exercício das competências regradas pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, norma por meio da qual o Presidente da República conferiu poderes ao órgão central de correição do Poder Executivo federal.

2.6. DA ANÁLISE DO PARECER Nº 00020/2016/DECOR/CGU/AGU (Processo n. 00190.502730/2014-64),

FACE À PRESENTE MANIFESTAÇÃO.

73. As conclusões até agora postas no presente parecer refletem, ainda que parcialmente, entendimento anteriormente já apresentado pela Consultoria-Geral da União, por meio do Parecer nº 00020/2016/DECOR/CGU/AGU (Processo n. 00190.502730/2014-64). Vejamos a conclusão ofertada pela Consultoria-Geral da União no ano de 2016:

Ante o exposto, após análise das questões submetidas a exame, em atendimento à solicitação formulada, efetuam-se as seguintes conclusões:

- a) compete ao Presidente da República instaurar e julgar processos disciplinares e aplicar penalidades cabíveis, em desfavor de dirigente máximo de Autarquia ou Fundação Pública, pela eventual prática de atos irregulares no exercício das atribuições do cargo;
- b) caso o ente descentralizado, incluindo-se aqui as empresas públicas e as sociedades de economia mista, desviar-se de suas atribuições legais, o Ministério poderá exercer o controle administrativo, sob o manto da supervisão ministerial, por intermédio de um procedimento formal de controle finalístico, nos termos do Decreto-Lei nº 200/67;
- c) constatados indícios de autoria e materialidade de infração funcional perpetrado por dirigente máximo da Autarquia Federal ou Fundação Pública ao fim do procedimento de fiscalização e controle finalístico, tal fato deve ser comunicado imediatamente à Presidência da República para as providências de sua alçada;
- d) compete ao dirigente máximo da Autarquia Federal ou Fundação Pública instaurar sindicância ou processo administrativo disciplinar destinados a apurar irregularidades atribuídas aos servidores e diretores da entidade;
- e) compete também ao dirigente máximo de Autarquia ou Fundação Pública aplicar penalidade de advertência e suspensão aos servidores e diretores de seus quadros;
- f) compete ao Ministro de Estado julgar processos disciplinares de servidores e diretores de Autarquia ou Fundação Pública, cuja penalidade seja demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, de acordo com o art. 1º, inciso I do Decreto nº 3.035, de 1999;
- g) é cabível a instauração de sindicância investigativa e processo administrativo disciplinar por Ministro de Estado em face de servidores e diretores de entes públicos vinculadas à Pasta com base na teoria dos poderes implícitos, em caráter excepcional, a fim de possibilitar e assegurar o exercício pleno de sua competência legalmente estabelecida.

74. Verifica-se que o nosso entendimento está de acordo com o da Consultoria-Geral da União em relação aos seguintes pontos da conclusão do Parecer nº 00020/2016/DECOR/CGU/AGU. Em relação à alínea "a", estamos de acordo, pois a competência originária é do Presidente da República, que pode ser exercida por ele, em relação a diretores e dirigentes. No entanto, no caso das agências reguladoras, entendemos competir ao Presidente julgar não somente os processos cujas autoridades máximas sejam processadas, mas também os processos de todos os membros das Diretorias Colegiadas das agências.

75. Com efeito, quando se trata de agências reguladoras, o Presidente da República é a autoridade competente para o julgamento dos processos disciplinares que envolvam Diretores, razão pela qual competiria ao Presidente da República não somente o julgamento dos processos do chefe da autarquia, mas os de todos os Diretores.

76. Em relação à alínea "b", concordamos com a referida conclusão. Contudo, interpretamos que o denominado procedimento formal de controle finalístico (na falta de uma definição mais precisa do que ele seja) pode ser considerado justamente um procedimento administrativo apuratório, como uma sindicância investigativa, por exemplo. Dessa forma, caberia a ministro de Estado determinar a realização da apuração e, verificados indícios de autoria e materialidade, instaurar o processo disciplinar. Assim, existe essa pequena divergência em relação à Consultoria-Geral da União que merece ser analisada em relação a esse ponto.

77. No que diz respeito à alínea "c", entendemos que a conclusão não prejudica o entendimento acerca da competência também conferida ao Ministro de Estado. Isto porque o Presidente da República também teria a mesma competência, dada por delegação. Assim, entendemos haver pequena divergência em relação ao entendimento firmado no presente parecer, pois a referida remessa ao Presidente seria desnecessária, na medida em que o próprio ministro teria competência para instauração do processo disciplinar. Esperamos que este ponto de divergência seja apreciado pela Consultoria-Geral da União.

78. Em relação à alínea "d", entendemos que a possibilidade de instauração de processos disciplinares contra membros da Diretoria Colegiada da entidade não compete ao dirigente máximo da ANTT, pois lhe falece tal competência no regimento interno da autarquia^[10]. No entanto, em relação aos servidores, concorda-se com a alínea "d" com o adendo de que, no âmbito da ANTT, a instauração cabe à Corregedoria, na forma do artigo 25, inciso IV, do Regimento Interno da ANTT.

79. No que diz respeito à alínea "e", também se concorda apenas parcialmente com o referido entendimento, salvo em relação aos diretores, pelas mesmas razões expostas no parágrafo anterior, qual seja, pela ausência de previsão de aplicação penalidade aos diretores da ANTT, pois o julgamento das referidas autoridades cabe ao Presidente da República. Além disso, o julgamento de servidores nos casos de advertência e suspensão de até 30 (trinta) dias cabe à Diretoria Colegiada da agência.

80. No que tange à alínea "f", estamos de acordo, salvo mais uma vez em relação à competência ministerial para o julgamento dos Diretores de agências, pois tal competência para julgamento cabe ao Presidente da República. Conforme já consignado, portanto, a competência ministerial seria apenas para a instauração do processo. O julgamento, no caso dos membros da Diretoria Colegiada, compete ao Presidente da República.

81. Por fim, no que se refere à alínea "g", entendemos que se coaduna com o presente parecer. Ora, se cabe ao ministro de Estado prover e desprover cargos públicos, por delegação, e exercer a supervisão ministerial, também cabe a ele a instauração de processos disciplinares que possam levar ao julgamento que chegue a este resultado (sendo o julgamento dos diretores de competência do Presidente da República). Assim, se cabe ao Ministro de Estado demitir os servidores, a ele devem ser dados os poderes e instrumentos para apuração de infrações que levem à demissão. Em relação aos diretores, no exercício da supervisão

ministerial, cabe ao ministro de Estado apenas a instauração dos processos apuratórios. Dessa forma, concordamos integralmente com esta conclusão contida na alínea "g".

82. Portanto, os pontos de divergência da presente manifestação em relação ao Parecer nº 00020/2016/DECOR/CGU/AGU são os seguintes: 1. No caso das agências reguladoras, entendemos competir ao Presidente julgar não somente os processos cujas autoridades máximas sejam processadas, mas também os processos de todos os membros das Diretorias Colegiadas das agências; 2. Entendemos que o citado "procedimento formal de controle finalístico" poderá ser considerado justamente um procedimento administrativo apuratório, como uma sindicância investigativa ou o próprio PAD. 3. No que tange à alínea "c" entendemos que tal remessa ao Presidente da República seria medida não essencial, tendo em vista as competências já previstas para o Ministro de Estado, reconhecidas no próprio Parecer nº 00020/2016/DECOR/CGU/AGU. 4. Por fim, entendemos que, em relação à alínea "f", o ministro de Estado não teria competência para julgar membros da Diretoria Colegiada de Agência Reguladora, tendo em vista tal competência ser do Presidente da República.

83. Em relação à eventual necessidade **afastamento preventivo** do acusado membro da Diretoria Colegiada em processo administrativo disciplinar no âmbito da ANTT, não se verifica nenhuma razão para se entender que o parágrafo único, do artigo 56, da Lei nº 10.233, de 2001, tenha sido revogado indiretamente pela Lei nº 13.848, de 2019, estabelecendo a competência do Presidente da República para o afastamento preventivo. Tal conclusão está de acordo com a autonomia das agências reguladoras, pois caberia apenas ao Presidente o afastamento de um Diretor, realizado em uma análise perfunctória.

84. Em relação aos servidores não integrantes da Diretoria Colegiada da ANS, aplica-se o artigo 147 da lei nº 8.112, de 1990, que dispõe caber à autoridade instauradora o afastamento cautelar provisório.

3. CONCLUSÃO

85. Diante do exposto e do que dos autos consta, em resposta à consulta realizada pela Corregedoria-Geral da União, opinamos no seguinte sentido:

a) a competência para a instauração de processo administrativo disciplinar em face de servidores da ANTT é concorrente entre o Ministro de Estado dos Transportes e o Corregedor-Geral da ANTT, na forma do artigo 84, inciso XXV, e 87, inciso I, da Constituição Federal e do artigo 19, inciso IV, do Anexo I, do Decreto nº 4.130, de 2002, e do artigo 25, inciso IV, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT).

b) em relação aos membros da Diretoria Colegiada da ANTT, a competência para a instauração será do Ministro de Estado dos Transportes, na forma do artigo 84, inciso XXV, e 87, inciso I, da Constituição Federal e do artigo 19, do Anexo I, do Decreto nº 4.130, de 2002, e do artigo 25, parágrafo 1º, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT);

c) compete ao Presidente da República o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado para investigar a conduta de membros da Diretoria Colegiada da ANTT, na forma dos artigos 84, inciso XXV, da Constituição Federal, art. 141, incisos I, da Lei nº 8.112, de 1990, e do art. 56, da Lei nº 10.233, de 2001;

d) compete ao Ministro dos Transportes o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado para investigar a conduta de servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT - quando a CPAD sugerir a penalidade de demissão ou suspensão superior a 30(trinta) dias, tudo na forma dos artigos 84, inciso XXV, da Constituição Federal; 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990, e do Decreto nº 11.123, de 2022 e do artigo 25, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT);;

e) compete à Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT - o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado em face de servidor da agência quando a penalidade sugerida pela CPAD seja de suspensão de até 30(trinta) dias ou advertência, na forma do artigo 11, inciso XXI, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT);

f) Compete à Controladoria-Geral da União o julgamento de processos administrativos disciplinares de servidores e diretores da ANTT, na forma do artigo 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 e do Decreto nº 5.480, de 2005;

g) recomenda-se que a Corregedoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União, na forma do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, verifique em cada caso a possibilidade de instauração direta ou avocação de processos administrativos disciplinares em face dos membros da Diretoria Colegiada da ANTT, tendo em vista a estatura dos cargos dos referidos membros, bem como relevância de sua atuação. Nesse ponto, é importante frisar a competência do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para o julgamento de processos no caso de atos praticados, no exercício da função, pelos ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança de nível equivalente a CCE-17, bem como o exercício das demais competências previstas no Decreto nº 5.480, de 2005;

h) compete à autoridade instauradora, conforme o caso, determinar a medida cautelar de afastamento preventivo dos servidores públicos em exercício na Agência, na forma do artigo 147, da Lei nº 8.112, de 1990. No caso dos membros da Diretoria Colegiada, a competência para o afastamento será do Presidente da República, na forma do artigo 56, parágrafo único, do Decreto nº 10.233, de 2001 ou do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União;

86. Recomenda-se, por fim, dar ciência dos termos desta manifestação à Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes, à Procuradoria Federal Especializada junto à ANTT, bem como ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos Consultivos, da Consultoria-Geral da União(DECOR/AGU), em razão de ter havido divergência entre a presente manifestação e o PARECER n. 00094/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, que entendeu pela revogação do artigo 56 da Lei nº 10.233, de 2001.

À consideração superior.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

[Documento assinado eletronicamente]
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109568202219 e da chave de acesso 8ffa948d

Notas

1. [^] [DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.522.](#)
2. [^] [OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, p. 78](#)
3. [^] [Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo \(p. 74\). Atlas. Edição do Kindle.](#)
4. [^] [DI PRIETRO, Ibidem. p. 604](#)
5. [^] [2020.Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo \(p. 595\). Forense. Edição do Kindle.](#)
6. [^] [A Constituição e o Supremo. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20918>. Acesso em: 15.4.2020](#)
7. [^] [Na forma do artigo 141, inciso I, da Lei nº 8.112, de 1990 combinado com artigo 2º do Decreto nº 11.123, de 2022.](#)
8. [^] [Vinculação repetida no art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 11.360, de 1º de janeiro de 2023.](#)
9. [^] [Não há informações nos autos acerca da estatura dos demais membros da Diretoria da ANTT.](#)
10. [^] [Vide parágrafo 1º do artigo 25 do Regimento Interno da ANTT.](#)



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1202856802 e chave de acesso 8ffa948d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-07-2023 10:18. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE PÚBLICA E PROCESSO DISCIPLINAR
DESPACHO n. 00257/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109568/2022-19

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. **Aprovo**, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00206/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, **ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA**.

2. Tratam os autos de consulta acerca da *"competência para apuração de fatos irregulares, atribuídos aos diretores das agências reguladoras vinculadas ao Ministério da Infraestrutura (Diretor-Geral e demais integrantes da Diretoria Colegiada), bem como de manifestações cujo conteúdo reporte supostas infrações praticadas concomitantemente por diretores e servidores da Autarquia, face à competência específica conferida ao Ministro pelo art. 56, parágrafo único, da Lei nº 10.233, de 2001"* (OFÍCIO Nº 101/2022/GAB-CORREG/CORREG/GM).

3. A consulta decorre do questionamento sobre a competência para instauração de procedimentos disciplinares em razão de *"denúncias apresentadas pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transporte Terrestre e Cargas (ABRITTC), protocoladas no Sistema "Fala.BR", noticiando supostas irregularidades que teriam sido cometidas por dirigentes da Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT e do Ministério da Infraestrutura"*.

4. A questão surge em razão das inovações introduzidas pela Lei nº 13.848, de junho de 2019, notadamente no seu art. 3º, e seu possível confronto com a previsão constante no parágrafo único do art. 56 da Lei nº 10.233, de junho de 2001 sobre a instauração de procedimentos correicionais em face dos diretores das agências reguladoras da ANTT e ANTAQ (Diretor-Geral e demais membros). Explica-se a celeuma de forma resumida.

5. A Lei n. 13.848, de junho de 2019 dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, podendo ser considerada como normas gerais das agências.

6. A Lei n. 10.233, de junho 2001, é a lei que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários-ANTAQ.

7. Ocorre que, a Lei n. 13.848, de junho de 2019, que trata das normas gerais das agências reguladoras revogou a maior parte dos dispositivos que previam a competência ministerial para instauração de PAD contra diretores de agências reguladoras, menos o art. 14, § 2º, da Lei nº 11.182/2005 (Lei que criou a ANAC) e o parágrafo único do art. 56 da Lei n. 10.233, de junho 2001 que dispõe:

8.

Art. 56. Os membros das Diretorias Colegiadas perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar. [\(Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Cabe ao Ministro de Estado dos Transportes ou ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República, conforme o caso, instaurar o processo administrativo disciplinar, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento. [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

9. Assim, somente ANTT, ANTAQ e ANAC continuam com a previsão legal do exercício do poder disciplinar pelos Ministros de Estado aos quais se vinculam.

10. No processo 50000.002328/2022-52, anexo aos autos, a CONJUR/MINFRA foi instada a se manifestar sobre a competência para instaurar e julgar processo administrativo disciplinar em face do Diretor-Geral da ANTT, analisando a questão através do PARECER n. 00094/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, nos termos da seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES. DIRETOR-GERAL DE AUTARQUIA VINCULADA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES INVESTIGATIVOS E ACUSATÓRIOS. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DAS CORREGEDORIAS. SITUAÇÕES PECULIARES. INOVAÇÕES LEGISLATIVAS INTRODUZIDAS PELA LEI 13.848, DE 2019. INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO. DISPOSIÇÕES DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART 56 DA LEI N. 10.233, DE 2001. APARENTE CONFLITO. NECESSIDADE DE PRONUNCIAMENTO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA CORREICIONAL.

11. No âmbito da CGU foi exarada a NOTA TÉCNICA Nº 3051/2022/CGUNE/CRG no sentido de que é *"caso de revogação tácita por incompatibilidade axiológica (tratamento desigual entre iguais sem justa causa) com fulcro no art. 2º, § 1º, da LINDB"*, remanescendo *"o poder correicional da CGU sobre as agências reguladoras por força do art. 4º do Decreto nº 5.480/2005 e do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 no desempenho das atribuições de órgão central do Siscor"*.

12. Através do **PARECER n. 00206/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o ilustre advogado da União ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA analisou de forma minuciosa a questão posta nos autos, concluindo ao final:

a) a competência para a instauração de processo administrativo disciplinar em face de servidores da ANTT é concorrente entre o Ministro de Estado dos Transportes e o Corregedor-Geral da ANTT, na forma do artigo 84, inciso XXV, e 87, inciso I, da Constituição Federal e do artigo 19, inciso IV, do Anexo I, do Decreto nº 4.130, de 2002, e do artigo 25, inciso IV, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT).

b) em relação aos membros da Diretoria Colegiada da ANTT, a competência para a instauração será do Ministro de Estado dos Transportes, na forma do artigo 84, inciso XXV, e 87, inciso I, da Constituição Federal e do artigo 19, do Anexo I, do Decreto nº 4.130, de 2002, e do artigo 25, parágrafo 1º, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT);

c) compete ao Presidente da República o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado para investigar a conduta de membros da Diretoria Colegiada da ANTT, na forma dos artigos 84, inciso XXV, da Constituição Federal, art. 141, incisos I, da Lei nº 8.112, de 1990, e do art. 56, da Lei nº 10.233, de 2001;

d) compete ao Ministro dos Transportes o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado para investigar a conduta de servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT - quando a CPAD sugerir a penalidade de demissão ou suspensão superior a 30(trinta) dias, tudo na forma dos artigos 84, inciso XXV, da Constituição Federal; 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990, e do Decreto nº 11.123, de 2022 e do artigo 25, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT);

e) compete à Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT - o julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado em face de servidor da agência quando a penalidade sugerida pela CPAD seja de suspensão de até 30(trinta) dias ou advertência, na forma do artigo 11, inciso XXI, da Resolução nº 5.976, de 2022 (Regimento Interno da ANTT);

f) Compete à Controladoria-Geral da União o julgamento de processos administrativos disciplinares de servidores e diretores da ANTT, na forma do artigo 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 e do Decreto nº 5.480, de 2005;

g) recomenda-se que a Corregedoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União, na forma do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, verifique em cada caso a possibilidade de instauração direta ou avocação de processos administrativos disciplinares em face dos membros da Diretoria Colegiada da ANTT, tendo em vista a estatura dos cargos dos referidos membros, bem como relevância de sua atuação. Nesse ponto, é importante frisar a competência do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para o julgamento de processos no caso de atos praticados, no exercício da função, pelos ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança de nível equivalente a CCE-17, bem como o exercício das demais competências previstas no Decreto nº 5.480, de 2005;

h) compete à autoridade instauradora, conforme o caso, determinar a medida cautelar de afastamento preventivo dos servidores públicos em exercício na Agência, na forma do artigo 147, da Lei nº 8.112, de 1990. No caso dos membros da Diretoria Colegiada, a competência para o afastamento será do Presidente da República, na forma do artigo 56, parágrafo único, do Decreto nº 10.233, de 2001 ou do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União;

13. Como observado pelo parecerista, a competência da CGU, "*dá-se justamente em razão da característica de externalidade que ostenta a Controladoria-Geral da União, o que lhe garante uma independência e isenção ideais em relação aos órgãos e entidades do Executivo que tenham relação mais direta com o problema investigado*".

14. Por final, concorda-se com a recomendação de encaminhamento da manifestação para Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes e para Procuradoria Federal Especializada junto à ANTT, bem como de encaminhamento dos autos ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos Consultivos, da Consultoria-Geral da União(DECOR/AGU), em razão de ter havido divergência entre a presente manifestação e o PARECER n. 00094/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, que entendeu pela revogação do artigo 56 da Lei nº 10.233, de 2001.

À Consideração Superior.

Brasília, 05 de julho de 2023.

ÁGUEDA CRISTINA GALVÃO PAES DE ANDRADE
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA-GERAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE PÚBLICA E PROCESSO DISCIPLINAR
CONSULTORIA JURÍDICA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



Documento assinado eletronicamente por AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1217616172 e chave de acesso 8ffa948d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-07-2023 19:30. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00187/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109568/2022-19

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00257/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00206/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para encaminhamento da manifestação para Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes e para Procuradoria Federal Especializa junto à ANTT, bem como de encaminhamento dos autos ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos Consultivos, da Consultoria-Geral da União (DECOR/AGU), em razão de ter havido divergência entre a presente manifestação e o PARECER n. 00094/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, que entendeu pela revogação do artigo 56 da Lei nº 10.233, de 2001.

Brasília, 11 de julho de 2023.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109568202219 e da chave de acesso 8ffa948d



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1223560400 e chave de acesso 8ffa948d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-07-2023 18:27. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
